

Eine Legitimierung durch 43%? – Input-Legitimation durch das EP bei Anwendung eines Halbbeteiligungsgrundsatzes

Gastautor

2014-06-03T07:57:14

von [CHRISTOPH SMETS](#)



Während

in Deutschland noch debattiert wird, was die eigentliche Meldung der Wahl zum EU-Parlament ist (Schlappe von FDP oder CSU, Erfolg von SPD oder AfD), steht eines bereits fest: die Wahlbeteiligung. Sie lag [europaweit bei lediglich 43,09%](#), [bundesweit](#) zwar immerhin bei 48%, in manchen Wahlkreisen aber auch nur bei [26,4%](#). Während ein solches Ergebnis bei einer Bundestagswahl besorgte Debatten auslösen würde, scheint es im Rahmen der diesjährigen EU-Wahlen lediglich zu einigen bedauernden Meldungen [am Rande](#) zu reichen. Größtenteils wird die, im Vergleich zu 2009, gestiegene Wahlbeteiligung sogar als [Erfolg betrachtet](#).

Legitimationstheorie...

Ausgangspunkt der hiesigen Betrachtungen ist nun das aus der Politikwissenschaft kommende Modell dualer Legitimation von Herrschaft: Die Grundannahme lautet, dass für die EU nicht die gleichen Legitimationskriterien gelten könnten wie für einen Staat. Wahlen und Volksabstimmungen gelten nur noch als *eine* Form der Legitimation („input-Legitimation“). Die größere Hoffnung wird auf die sog. „output-Legitimation“ gesetzt, auf das „Produzieren“ von für die Betroffenen nützlichen Ergebnissen. Die EU beziehe (Glaser, s. unten Kasten zur weiterführenden Literatur, S. 95)

„einen wesentlichen Teil ihrer Legitimation daraus, dass sie als eine Instanz angesehen wird, die in der Lage ist, Probleme zu lösen, die der einzelne Nationalstaat nicht mehr für sich lösen kann“.

Aus demokratischer Sicht gibt es gegen derartige Konzepte jedoch einen großen Einwand: Nützliche Ergebnisse oder Problemlösungen können auch Oligarchen und absolute Herrscher produzieren. Output mag daher die Legitimität der von der EU ausgeübten Herrschaft steigern, kann sie aber – solange wir eine *demokratische* Legitimität anstreben – nicht alleine begründen. Klassische input-Legitimierung bleibt also unverzichtbar.

Diese wiederum wird auf zwei Arten angestrebt: durch die ihrerseits legitimierten Regierungen in Europäischem Rat und Rat der EU und durch die unmittelbar gewählten Abgeordneten des EP. Im Herzen dieser Legitimierung steht auf europäischer Ebene die Wahl zum Europäischen Parlament (EP). Je mehr sich die EU in Richtung eines Bundesstaates bewegt, umso mehr gewinnt dieses auch für die Legitimierung von EU-Herrschaft an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund steht die Frage des Beitrags: Welche Auswirkungen hat eine derart niedrige Wahlbeteiligung auf das Legitimierungspotential des Europäischen Parlaments für die EU insgesamt? Dieser Frage kann hier, ebenso wie den diversen, soziologischen, politikwissenschaftlichen, philosophischen und rechtswissenschaftlichen Legitimitätsmodellen selbstverständlich nicht in ihrer Tiefe nachgegangen werden. Auch kann hier nicht einmal ansatzweise der unüberschaubare Komplex „EU und Legitimation“ behandelt werden. Es sollen lediglich einige Aspekte angerissen werden, die für die oben aufgeworfene Frage von Interesse sein können.

Doch ab welcher Wahlbeteiligung beginnt überhaupt eine De-Legitimierung? 65%, 50%, oder noch weniger? Nachdem Konsens in einem Gemeinwesen kaum je zu finden ist, bleibt (bei aller möglichen Kritik) die einfache Mehrheit das Regel-Kriterium demokratischer Entscheidungsfindung (vgl. [Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG](#)). Es findet lediglich für besonders schwerwiegende Entscheidung eine Erhöhung statt (vgl. [Art. 79 Abs. 2 GG](#)). Damit eine Entscheidung als demokratisch getroffen gelten kann, sollte eine Mehrheit zugestimmt haben.

Aber eine Mehrheit wovon? Ist ein Gremium erst einmal konstituiert, fällt die Antwort leicht; für das Vorfeld der Konstituierung kann aber nichts anderes gelten: Denn wenn mehr als die Hälfte der Herrschaftsberechtigten die Ausübung der Herrschaft verweigern – aus welchem Grund auch immer – kann abseits von unterstellter Zustimmung (die wir auch im bürgerlichen Recht kaum gelten lassen) kein positiver Willensakt der Nicht-Wähler unterstellt werden. Unterhalb einer solchen „Halbbeteiligung“ hat der Wahlakt selbst nicht einmal mehr eine „relative“ (im Verhältnis zur Gesamtzahl der Wähler) Mehrheit (z.B. Vetter, s. Kasten, S. 788) Ab dieser Beteiligung würde die absolute Minderheit Herrschaft über die Mehrheit ausüben. Im dann konstituierten Gremium könnte nicht einmal mehr eine Allparteienregierung die Mehrheit der Wahlberechtigten, sondern nur noch die Mehrheit der Wähler abbilden (ähnlich Schäfer, s. Kasten, S. 5).

...und ihre Folgen für die Legitimation der EU?

Eine solche Beteiligung wurde bei der Europawahl nun [zum dritten Mal seit 1994](#) klar verfehlt. Was ist aus Legitimations-Sicht die Folge? Solange die Wahlbeteiligung unter 50% liegt, ist die input-Legitimation der EU durch das EP geschwächt. Die Vorbehalte gegen die output-Legitimation bleiben aber dieselben (s. o.). In der Zwischenzeit wird also das Gros der input-Legitimation durch die mitgliedstaatlichen Regierungen vermittelt. Vielleicht liegt hier einer der tieferliegenden Gründe des „[Gerangels](#)“ zwischen [Europäischem Rat](#) und [EP](#) um den Posten des Kommissionspräsidenten. Sollten also nun etwa die Kompetenzen der Regierungen gestärkt werden? Das hieße wohl den Bock zum Gärtner machen. Direktere demokratische Legitimation kann nur das Parlament vermitteln.

Die Antwort muss also lauten, jede Maßnahme zur Erhöhung der Wahlbeteiligung zu treffen. Wie könnte man eine Erhöhung der Wahlbeteiligung erreichen? Wahlpflicht, vorausseilende Stärkung des EP, interessantere Kandidaten, [bessere Plakate](#): Alles das wären Möglichkeiten für eine bessere Wahrnehmung des EP. Alle Maßnahmen bleiben aber Spekulation, solange nicht bei den Ursachen der niedrigen Wahlbeteiligung angesetzt wird. Untersuchungen belegen etwa, dass die EP-Wahlen als sog. Nebenwahlen („second-order elections“) betrachtet werden (Vetter, S. 789). In Anbetracht der Bedeutung der europäischen Ebene müsste also eine Aufwertung zu einer Hauptwahl erfolgen: Neben [breiterer](#) und [innovativer Berichterstattung](#) über die Arbeit des Parlaments könnte darüber nachgedacht werden, die EP-Wahlen mit der von den Bürgern als Hauptwahl betrachteten Wahl zusammenzulegen: der Bundestagswahl.

Tiefersitzendes Problem?

Vielleicht muss aber noch tiefer gebohrt werden: Wahlbeteiligung wird nach dem sog. „Michigan-Modell“ v. a. durch die „staatsbürgerliche Orientierung“ bestimmt (s. Steinbrecher/Rattinger, s. Kasten, S. 82): Politisches Interesse, Zufriedenheit mit dem System, Identifikation mit einer bestimmten Partei, Glaube an den eigenen Einfluss und an das „Gehörtwerden“ durch die Politik sind demnach die bestimmenden Faktoren für die Wahlbeteiligung. Politisches Interesse muss früh gefördert und kann später nur schlecht „hergestellt“ werden, ebenso wenig wie die Identifikation mit einer bestimmten Partei.

Entscheidend werden wohl die übrigen Faktoren gewesen sein: In krisengeschüttelten Ländern wie Griechenland und Zypern und bedrohten wie Spanien und Portugal oder solchen, die mit „Austerität“ v. a. einen schlechten Arbeitsmarkt verbinden, kann eine EU-Wahl nur wenig Euphorie auslösen. Eng hiermit verbunden ist der Glaube an die politische Wirksamkeit: Ein ausgeprägtes „Die machen doch eh, was die wollen“-Gefühl lässt Wahlverweigerung zum letzten, trotzigen Zeichen der Unzufriedenheit werden.

Die Antwort wird am Ende wohl folgende sein müssen: Die EU und das Parlament müssen eine [bessere Politik machen](#), Bürger gehört und Sorgen ernstgenommen werden. Verhandlungen [hinter verschlossenen Türen](#), Rettungspolitik unter

Verstoß gegen [Primärrecht](#) und ein Subsidiaritätsprinzip als Papiertiger (Stichwort: [Ölkännchen](#)) dürften die Symbole für die eigentlichen Gründe niedriger Wahlbeteiligung sein. Ob es tatsächlich der [Rückverlagerung von Kompetenzen](#) bedarf, ist eine schwierige Frage; Europa [vom Kopf auf die Füße stellen](#) dagegen wohl ein richtiger Ansatz. Denn soll die Wahlbeteiligung steigen, muss die EU ein Ort werden, in dem tatsächlich [Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden](#).

[styledbox type="general shaded" align="right"]

Legitimationstheorie und EU

Grundlegend für duale Legitimation von Herrschaft *Scharpf*, Regieren in Europa, Frankfurt a. M./New York 1999.

Output-optimistisch *Glaser*, Über legitime Herrschaft, Tübingen 2013; *Schäfer*, Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation, integration 2006, 187.

Output-kritisch Lord/Beetham, Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?, JCMS 2001, 443

Zur input-Legitimation des EP *Stein*, Demokratische Legitimierung auf supranationaler und internationaler Ebene, ZaöRV 2004, 563.

Zur sinkenden Wahlbeteiligung *Vetter*, Alles nur Timing? Kommunale Wahlbeteiligung im Kontext von Bundestagswahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament, ZParl 2009, 788; *Schäfer*, Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, MPIfG Jahrbuch 2009/10, S. 5.; *Ders.*, Die Wahlbeteiligung, in: Rattinger u. a. (Hrsg.), Zwischen Langeweile und Extremen. Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011.

[/styledbox]

